

Berit Kristina Morris-Take
**Die extraterritoriale
Anwendbarkeit der
Rassendiskriminierungs-
konvention**



Die extraterritoriale Anwendbarkeit
der Rassendiskriminierungskonvention

Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam
Human Rights Centre of the University of Potsdam

begründet von/founded by

Eckart Klein

Hrsg./eds.:

Logi Gunnarsson

Andreas Zimmermann

Band 39

ISBN 978-3-8305-2045-0

Berit Kristina Morris-Take

Die extraterritoriale Anwendbarkeit der Rassendiskriminierungskonvention



BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8305-2045-0

© 2015 BWV · BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH,
Markgrafenstraße 12–14, 10969 Berlin
E-Mail: bwv@bwv-verlag.de, Internet: <http://www.bwv-verlag.de>
Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen,
der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam Anfang September 2013 als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur wurden durch die Arbeit bis August 2013 einschließlich berücksichtigt.

Ich danke meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Andreas Zimmermann LL.M. (Harvard) für die fachliche Unterstützung und Betreuung. Herrn Prof. Dr. Norman Weiß danke ich für die schnelle Erstellung des Zweitgutachtens.

Widmen möchte ich diese Arbeit meinen Eltern und meinem Mann Daniel.

Berlin, Frühjahr 2015

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	15
Einleitung	17
Aufbau der Arbeit	23
1. Kapitel	
Grundlagen und Terminologie	25
A. Grundlagen zur „Extraterritorialität“	25
I. „Extraterritoriale Anwendbarkeit“ eines Menschenrechtsvertrags.....	25
II. Verschiedene Bedeutungen von „Jurisdiction“ im Völkerrecht	26
1. Zuständigkeit eines Gremiums.....	27
2. „Jurisdiction“ im allgemeinen Völkerrecht.....	28
III. „Jurisdiction“ im allgemeinen Völkerrecht und die Funktion von „Hoheitsgewalt“ in Menschenrechtsverträgen	29
1. Begriff „Jurisdiction“ in dieser Arbeit: Hoheitsgewalt	29
2. EGMR in Banković.....	30
3. „Hoheitsgewalt“ als Schwelle zur Anwendbarkeit	32
4. Hoheitsgewalt kein Synonym der Zurechenbarkeit	34
IV. Herrschaftsbereich der Staaten und Staatsgewalt	35
1. Gebietshoheit in Abgrenzung zur territorialen Souveränität.....	35
2. Gebietshoheit und Personalhoheit.....	36
3. Gebiets- und Personalhoheit als Anknüpfungspunkte..	37
4. Ausübung von Rechtsetzungs- und Rechtsdurchsetzungshoheit.....	39
5. Anwendungsbereich einer Norm – Geltungsbereich einer Norm	41
6. Erlass von Rechtsnormen mit Auslandsbezug	42
V. Verschiedene Wortlaute und Strukturen von Menschenrechtsverträgen	44
1. Menschenrechtsverträge mit einer allgemeinen Bestimmung	44

2. Menschenrechtsverträge mit vereinzelt Hoheitsgewaltsbestimmungen.....	44
3. Menschenrechtsverträge ohne Hoheitsgewaltsbestimmung(en).....	45
VI. Art. 29 WVK.....	45
B. Zusammenfassung.....	49
2. Kapitel	
Systematisierung der Staatenpflichten	51
A. Dreiteilige Typologie der Staatenpflichten.....	51
I. Pflicht zum Respekt der Menschenrechte.....	53
II. Pflicht zum Schutz der Menschenrechte.....	54
III. Pflicht zur Gewährleistung der Menschenrechte	57
IV. Zwischenergebnis	60
B. Negative und positive extraterritoriale Staatenpflichten	60
I. Positive extraterritoriale Pflichten unter der Bedingung der Ausübung von Hoheitsgewalt	61
II. Beleg durch den Wortlaut verschiedener Menschenrechtsverträge – Positive Verpflichtungen setzen Hoheitsgewalt voraus.....	64
1. Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte.....	64
2. Europäische Menschenrechtskonvention	64
3. American Convention on Human Rights	65
4. Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe	66
5. Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung	66
III. Belege aus der Rechtsprechung	67
1. Der Internationale Gerichtshof: Armed Activities on the Territory of the Congo.....	67
2. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte: Zypern v. Türkei.....	68
C. Zusammenfassung.....	68
D. Zwischenergebnis	69

3. Kapitel

Extraterritoriale Anwendbarkeit anderer

Menschenrechtsschutzinstrumente 71

A. Position des Internationalen Gerichtshofs 72

 I. Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territories 72

 II. Armed Activities on the Territory of the Congo 73

 III. Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide..... 76

B. Europäische Menschenrechtskonvention – Positionen der Europäischen Kommission für Menschenrechte und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte 77

 I. X v. Germany, X v. The United Kingdom und W.M. v. Denmark..... 78

 II. Cyprus v. Turkey – Europäische Kommission für Menschenrechte 78

 III. Loizidou v. Turkey..... 80

 IV. Cyprus v. Turkey – Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte 82

 V. Banković and others v. Belgium and others 83

 VI. Öcalan v. Turkey 84

 VII. Ilascu and others v. Moldova and Russia..... 85

 VIII. Issa and others v. Turkey..... 87

 IX. Saddam Hussein v. Albania and others 88

 X. Pad and others v. Turkey..... 88

 XI. Isaak and others v. Turkey 89

 XII. Solomou and others v. Turkey und Andreou v. Turkey 90

 XIII. Al-Saadoon and Mufdhi v. The United Kingdom 91

 XIV. Al-Jedda v. The United Kingdom..... 91

 XV. Al-Skeini and others v. The United Kingdom 92

 XVI. Medvedyev and others v. France 93

 XVII. Hirsi Jamaa and others v. Italy..... 94

C. Position der Afrikanischen Kommission für Menschenrechte und der Rechte der Völker	95
D. Position der Interamerikanischen Kommission für Menschenrechte.....	96
I. Saldaño v. Argentina	96
II. Coard et al. v. United States.....	97
III. Alejandro v. The Republic of Cuba.....	98
IV. Detainees in Guantánamo Bay, Request for Precautionary Measures	98
E. Position des Menschenrechtsausschusses.....	99
I. Lopez Burgos v. Uruguay	99
II. Celiberti de Casariego v. Uruguay.....	100
III. Abschließende Bemerkungen zu Staatenberichten.....	100
1. Staatenberichte Israels.....	100
2. Staatenberichte der Syrischen Arabischen Republik....	102
3. Staatenberichte der USA	103
4. Staatenberichte Belgiens	104
5. Staatenberichte Polens und Deutschlands.....	105
6. Staatenberichte Zyperns.....	105
IV. General Comment No. 31	106
F. Position des Sozialausschusses	107
I. Abschließende Bemerkungen zu Staatenberichten Israels	107
II. General Comments	109
G. Position des Ausschusses gegen Folter	111
I. Abschließende Bemerkungen zu Staatenberichten.....	111
1. Staatenberichte der USA	111
2. Staatenberichte des Vereinigten Königreiches	112
II. General Comment No. 2	114
III. P.K. et al. v. Spain.....	114
H. Zusammenfassung.....	115

4. Kapitel

Untersuchung der CERD auf ihre extraterritoriale

Anwendbarkeit	119
A. Denkbare Situationen einer extraterritorialen Anwendung ..	119
B. Analyse der CERD	122
I. Gesamtwürdigung der CERD	123
1. Entstehungsgeschichte der CERD.....	124
a) Hintergründe der Entstehung.....	124
b) Travaux Préparatoires der CERD	126
aa) Ansätze der ursprünglichen Entwürfe	128
α) Entwurf von Abram	129
β) Entwurf von Calvocoressi.....	129
γ) Entwurf von Ivanov und Ketrzynski.....	130
bb) Zwischenergebnis	131
2. Mögliche Schlüsse aus den Erklärungen der Staaten ..	131
3. Sinn und Zweck der CERD.....	133
4. Allgemeinere Äußerungen des Ausschusses.....	134
a) Ausschuss der CERD und seine Rolle	134
b) Qualifizierung des Ausschusses und normativer Wert seiner Äußerungen	137
aa) Qualifizierung des Ausschusses.....	137
bb) Subsequent state practice oder authentische Auslegung?	138
cc) Würdigung der Äußerungen des Menschenrechtsausschusses durch den IGH ...	139
dd) Debatte innerhalb des CERD Ausschusses.....	140
c) Allgemeine Empfehlungen des Ausschusses.....	142
aa) Allgemeine Empfehlung Nr. 2.....	142
bb) Allgemeine Empfehlung Nr. 24.....	143
cc) Allgemeine Empfehlung Nr. 27.....	143
dd) Allgemeine Empfehlung Nr. 30.....	144
d) Abschließende Bemerkungen des Ausschusses zu Staatenberichten	144
aa) Abschließende Bemerkungen zu Staatenberichten Kanadas	144
bb) Abschließende Bemerkungen zu Staatenberichten Norwegens	145

cc)	Abschließende Bemerkungen zu Staatenberichten Israels	145
dd)	Abschließende Bemerkungen zu Staatenberichten der USA.....	149
ee)	Abschließende Bemerkungen zu Staatenberichten Zyperns	150
ff)	Abschließende Bemerkungen zu Staatenberichten des Irak.....	151
gg)	Äußerungen des Ausschusses anlässlich Rassendiskriminierung durch einen Nicht-Vertragsstaat auf dem Gebiet eines Vertragsstaates	152
II.	Zwischenergebnis	154
III.	Analyse der materiellen Bestimmungen der CERD im Einzelnen	156
1.	Art. 1 CERD.....	157
a)	Inhalt der Bestimmung.....	157
b)	Allgemeine Empfehlung Nr. 29.....	159
2.	Art. 2 CERD.....	159
a)	Inhalt der Bestimmung.....	159
b)	Travaux Préparatoires zum Art. 2 CERD	163
c)	Allgemeine Empfehlung Nr. 32.....	167
3.	Art. 3 CERD.....	167
a)	Inhalt der Bestimmung.....	167
b)	Travaux Préparatoires zum Art. 3 CERD	168
c)	Allgemeine Empfehlung Nr. 19.....	169
4.	Art. 4 CERD.....	170
a)	Inhalt der Bestimmung.....	170
b)	Travaux Préparatoires zum Art. 4 CERD	172
c)	Äußerungen des Ausschusses.....	173
5.	Art. 5 CERD.....	174
a)	Inhalt der Bestimmung.....	174
b)	Travaux Préparatoires zum Art. 5 CERD	176
c)	Äußerungen des Ausschusses	177
6.	Art. 6 CERD.....	178
a)	Inhalt der Bestimmung.....	178
b)	Travaux Préparatoires zum Art. 6 CERD	180
c)	Äußerungen des Ausschusses.....	181

7. Art. 7 CERD.....	181
a) Inhalt der Bestimmung.....	181
b) Travaux Préparatoires zum Art. 7 CERD.....	182
c) Allgemeine Empfehlung Nr. 5.....	183
8. Art. III (a), ein letztlich nicht aufgenommener Artikel	183
9. Vergleich mit Vorarbeiten anderer Menschenrechtsverträge.....	184
a) Vorarbeiten zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte.....	184
b) Vorarbeiten zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe.....	185
IV. Zusammenfassende Bewertung.....	186
1. Schlüsse aus den Travaux Préparatoires der CERD.....	186
2. Schlussfolgerungen aus der Praxis des Ausschusses ...	188
3. Verpflichtungen unter der CERD.....	189
V. Zwischenergebnis.....	191

5. Kapitel

Untersuchung von Fragestellungen und Thesen.....	193
A. „Hoheitsgewalt“ nur in einigen Bestimmungen der CERD enthalten.....	193
I. Beschränkte räumliche Anwendbarkeit einiger Bestimmungen?.....	193
II. Unbeschränkte räumliche Anwendbarkeit dieser Bestimmungen?.....	194
III. Hoheitsgewalt eine nötige Bedingung zur extraterritorialen Anwendbarkeit einer Bestimmung.....	195
IV. Nur teilweise extraterritoriale Anwendbarkeit der materiellen Bestimmungen?.....	196
B. „Territoriale Natur“ einiger Verpflichtungen der CERD – Beschränkung oder Präzision?.....	199
C. Zu wählender Ansatz bei der Frage nach der Ausübung von Hoheitsgewalt.....	202

D. Extraterritoriale Verpflichtungen der Staaten unter der CERD und ihre Erfüllung auf fremdem Staatsgebiet	205
I. Erfüllbarkeit extraterritorialer Verpflichtungen, insbesondere der duty to fulfill, auf fremdem Staatsgebiet	206
1. Die Frage des „Dürfens“	206
a) Souveränität des Territorialstaates	206
b) Klassischer Interventionsbegriff	207
c) Entwicklung des Interventionsbegriffes im Völkerrecht	208
d) Verletzung der Gebietshoheit des Territorialstaates?	209
e) Ausübung von Hoheitsgewalt durch mehrere Staaten auf einem Gebiet	211
f) Reichweite extraterritorialer Staatenpflichten – Hinweise durch Haager Landkriegsordnung und IV. Genfer Konvention?	213
g) Hinweise durch die Maastricht Prinzipien?	215
h) Zwischenergebnis	217
2. Die Frage des „Könnens“	218
a) Kontrolle eines Staates auf fremdem Gebiet geringer	218
b) Bisherige Erkenntnisse zur extraterritorialen duty to fulfill	220
c) Zwischenergebnis	222
3. Die Frage des „Müssens“: Drohende Lücke im Menschenrechtsschutz?	222
4. Spezielle Verpflichtungen der CERD	224
a) Pflichten zum Respekt der Rechte	224
b) Schutzpflichten	225
c) Gewährleistungspflichten	227
d) Zwischenergebnis	230
6. Kapitel	
Allgemeine Zusammenfassung	233
Literaturverzeichnis	235
Anhang: Übersicht der Entscheidungen und Stellungnahmen der Gerichte, Kommissionen und Ausschüsse	244

Abkürzungsverzeichnis

AJIL	American Journal of International Law
AVR	Archiv des Völkerrechts
BHRLR	Buffalo Human Rights Law Review
BRJ	Bundesrepublik Jugoslawien
BU ILJ	Boston University International Law Journal
BYBIL	British Yearbook of International Law
CEDAW	Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau
CERD	UN Rassendiskriminierungskonvention/ Übereinkommen zur Beseitigung jeglicher Form von Rassendiskriminierung
CESCR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
CLJ	Cambridge Law Journal
DJILP	The Denver Journal of International Law and Policy
EHRLR	European Human Rights Law Review
EJIL	European Journal of International Law
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EKMR	Europäische Kommission für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EuGRZ	Europäische Grundrechtezeitschrift
GoJIL	Goettingen Journal of International Law
HLKO	Haager Landkriegsordnung
HRLR	Human Rights Law Review
HRQ	Human Rights Quarterly
Hum. Rts.	Human Rights
IACHR	Interamerikanische Kommission für Menschenrechte
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly
IGH	Internationaler Gerichtshof
ILC	International Law Commission

Int'l L. Comm'n Y.B.	International Law Commission Yearbook
Is. L.R.	Israel Law Review
JCSL	Journal of Conflict and Security Law
JOUP	Journal of International Peacekeeping
MJIL	Michigan Journal of International Law
MRA	UN-Menschenrechtsausschuss
MRM	MenschenRechtsMagazin
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NJ	Neue Justiz
N.Y.U. J. Int'l L. & Pol.	NYU Journal of International Law and Politics
OAS	Organization of American States
Recueil des cours	Recueil des Cours – Collected courses of The Hague Academy of International Law
TRNC	Turkish Republic of Northern Cyprus
StIGH	Ständiger Internationaler Gerichtshof
Tex. Int'l L.J.	Texas International Law Journal
UN Doc.	Dokument der Vereinten Nationen
VN	Vereinte Nationen
WVK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien

Einleitung

Am 12. August 2008 leitete Georgien ein Verfahren zwischen Georgien und der Russischen Föderation vor dem IGH ein. Das Verfahren warf höchst interessante Rechtsfragen zum Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, der CERD, auf. Auslöser des Verfahrens waren bewaffnete Auseinandersetzungen, die zunächst in Südossetien begannen und fünf Tage im Staatsgebiet von Georgien andauerten. Die Auseinandersetzung stellte insgesamt einen zwischenstaatlichen wie auch einen innerstaatlichen Konflikt dar. Auf einer Ebene bekämpften sich russische und georgische Streitkräfte, auf der anderen Ebene standen sich Südosseten, Abchasen und Georgier gegenüber.¹ Dieser Konflikt aus dem Jahre 2008 hatte jedoch bereits eine längere Vorgeschichte. Nach dem Zerfall der Sowjetunion verstärkten sich separatistische Bewegungen sowie Nationalismus im von der Sowjetunion losgelösten Georgien, welche dazu führten, dass zwei Regionen Georgiens, Südossetien und Abchasien, ihre Unabhängigkeit erklärten. Die Russische Föderation wiederum war daran interessiert, sich ihren Einfluss in der Region zu bewahren. Der Konflikt aus dem Jahre 2008 begann in der Nacht vom 7. auf den 8. August 2008 durch Angriffe georgischer Streitkräfte auf die Hauptstadt Zchinwali und breitete sich schnell auf andere Gebiete Georgiens aus.²

In dem Verfahren vor dem IGH trug Georgien vor, dass mehrere Bestimmungen der CERD durch die Russische Föderation verletzt worden seien, und beantragte zudem einstweilige Maßnahmen.³ Die Russische Föderation vertrat die Auffassung, dass sich das angebliche fehlerhafte Verhalten au-

- 1 Report of the Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia established by the Council of the European Union, Report, Vol. I, S. 10, Ziffer 2; der hier beschriebene Kaukasuskonflikt ist ein seit Langem schwelender Konflikt, die Ereignisse im August 2008 stellten nur einen Höhepunkt in einem langen Zeitraum voller Spannungen, Vorfälle und Provokationen dar. Hiermit waren weitere völkerrechtliche Probleme verbunden, die jedoch für diese Arbeit keine Bedeutung haben sollen.
- 2 Report of the Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia established by the Council of the European Union, Report, Vol. I, S. 10, Ziffer 2.
- 3 Um die Zuständigkeit des IGH nach Art. 36 Abs. 1 des IGH Statuts zu begründen, bezog sich Georgien auf Art. 22 CERD. Ursprünglich hatte Georgien vorgebracht, dass die Russische Föderation die Art. 2 Abs. 1 a), b), d), Art. 3, Art. 4, Art 5 und Art. 6 CERD verletzt hätte. Später brachte Georgien nur noch vor, dass die Russische Föderation Art. 2 Abs. 1 a), b), d), Art. 3 und Art. 5 CERD verletzt hätte, Memorial of Georgia, S. 7.

ßerhalb ihres Staatsgebiets abgespielt habe und der Gerichtshof daher *ratione loci* unzuständig sei.⁴ Es bestand keine Einigkeit über die räumliche Anwendbarkeit der Verpflichtungen der Vertragsstaaten unter der CERD zwischen den Parteien. Während Georgien die extraterritoriale Anwendbarkeit der CERD bejahte, verneinte sie die Russische Föderation.⁵ Der IGH scheute sich jedoch, diese Frage konkret zu beantworten. In seinem Beschluss über einstweilige Maßnahmen, den er am 15. Oktober 2008 erließ, führte er zwar aus, dass die Bestimmungen der CERD in Abwesenheit einer territorialen Beschränkung auf das Verhalten eines Staates außerhalb seines Gebiets „grundsätzlich anwendbar schienen“:

“Whereas the Court observes that there is no restriction of a general nature in CERD relating to its territorial application; whereas it further notes that, in particular, neither Article 2 nor Article 5 of CERD, alleged violations of which are invoked by Georgia, contain a specific territorial limitation; and whereas the Court consequently finds that these provisions of CERD generally appear to apply, like other provisions of instruments of that nature, to the actions of a State party when it acts beyond its territory; (...).”⁶

Doch wer daraufhin mit Spannung auf eine definitive Äußerung des IGH oder gar eine Klärung der Frage in den nachfolgenden Entscheidungen gewartet hatte,⁷ wurde enttäuscht. In seiner Zulässigkeitsentscheidung verneinte der IGH seine Zuständigkeit auf Grund einer Einrede, welche die Russische Föderation erhoben hatte.⁸ Er befand es nicht mehr für nötig, sich

- 4 Die Russische Föderation meinte in einer späteren mündlichen Verhandlung, dass dieser Einwand nicht nur den Charakter einer Einrede habe.
- 5 Die Russische Föderation war der Auffassung, dass die CERD und insbesondere Art. 2 und 5 CERD nicht dazu gedacht seien, außerhalb des Gebiets eines Staates angewandt zu werden. Georgien hingegen brachte vor, dass die CERD extraterritorial anwendbar sei und die Russische Föderation durch ihr Verhalten in Georgien mehrere Bestimmungen der CERD verletzt hatte.
- 6 Application of the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation), Provisional Measures, Order of 15 October 2008, I.C.J. Reports 2008, p. 353, Ziffer 109.
- 7 Vgl. Buys, Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation), AJIL (2009), S. 299.
- 8 Der IGH befand, dass nicht versucht worden sei, die Streitigkeit auf dem Verhandlungsweg oder nach den in der CERD ausdrücklich vorgesehenen Verfahren beizulegen. Erst dann aber sei er zuständig, s. weitergehend dazu Zimmermann in: Breuer et al. (Hg.) 2013 – Der Staat im Recht, S. 955 ff.

darüber hinaus zur Frage der extraterritorialen Anwendbarkeit der Bestimmungen der CERD zu äußern.

Zu der Frage der extraterritorialen Anwendbarkeit von Menschenrechtsverträgen existieren bereits viele Entscheidungen und Literaturbeiträge. Menschenrechtsgremien aller Art⁹, Gerichtshöfe, Kommissionen und Ausschüsse, aber auch nationale Gerichte haben sich bereits zur extraterritorialen Anwendbarkeit des Menschenrechtsvertrags, dessen Einhaltung und Umsetzung sie überwachen, geäußert. Selbst der IGH äußerte sich bereits zu der extraterritorialen Anwendbarkeit mehrerer Menschenrechtsschutzinstrumente wie der des Zivilpaktes, des Sozialpaktes oder auch der Konvention über die Rechte des Kindes. Vermehrt ist auch ein gegenseitiger Bezug der einzelnen Menschenrechtsgremien auf ihre jeweiligen Entscheidungen bezüglich der extraterritorialen Anwendbarkeit der Menschenrechtsverträge bei der Beantwortung dieser Frage zu beobachten.¹⁰

Jedoch wurde die Frage der extraterritorialen Anwendbarkeit der CERD bislang kaum thematisiert. Im Verfahren *Armed Activities on the Territory of the Congo* zwischen dem Kongo und Uganda hätte der IGH die Frage ansprechen können, er unterließ dies jedoch, obgleich sowohl der Kongo als auch Uganda zu dem Zeitpunkt bereits Vertragsparteien der CERD waren. Der Rassendiskriminierungsausschuss der CERD hatte zwar bereits durchaus Situationen zu beurteilen, in denen ein Staat auf dem Gebiet eines anderen Staates tätig war, er nahm dies jedoch nicht zum Anlass, sich explizit und auf dogmatische Weise ausführlich mit der Frage der extraterritorialen Anwendbarkeit der CERD auseinanderzusetzen. Dennoch lassen sich möglicherweise aus seiner Praxis bereits Schlüsse ziehen.

Im Sinne des Menschenrechtsschutzes wird man regelmäßig intuitiv dazu tendieren, die extraterritoriale Anwendbarkeit von Menschenrechtsverträgen zu bejahen. Warum sollte es schließlich einen Unterschied machen, wo genau ein Staat die Rechte eines Individuums verletzt, ob einige Meter innerhalb oder außerhalb seiner Staatsgrenzen? Mehr noch, eine Beschränkung des Menschenrechtsschutzes und der Verpflichtungen eines Staates nach

- 9 Der Begriff „Menschenrechtsgremien“ in dieser Arbeit bezeichnet alle Gerichtshöfe, den IGH inbegriffen, Kommissionen oder Ausschüsse, die von den Menschenrechtsverträgen zur Überwachung der Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Vertrag und der Durchführung von diversen Verfahren vorgesehen werden.
- 10 Siehe nur als Beispiel die Interamerikanische Kommission für Menschenrechte (*Saldaño v. Argentina* oder *Alejandro v. the Republic of Cuba*), welche sich auf die Rechtsprechung aus Straßburg bezieht oder auch der EGMR in *Issa v. Turkey*, App. No. 31821/96, Judgment, 16. November 2004.

den Menschenrechtsschutzinstrumenten, deren Vertragspartei er ist, auf sein Staatsgebiet allein scheint geradezu zum Outsourcing von Menschenrechtsverletzungen einzuladen. Nicht zuletzt derartige Überlegungen werden beispielsweise auch die USA dazu bewogen haben, ein Gefangenenlager auf Kuba anstatt auf einer Militärbasis in Kansas oder auf der Insel Alcatraz in der Bucht von San Francisco zu errichten und weitere „Verhöre“ unter anderem im Irak oder in Afghanistan anstatt in den USA selbst durchzuführen.¹¹ Diese Vorgehensweise einiger Staaten wird von einem jahrzehntelangen Bestreiten der Anwendbarkeit von Menschenrechtsschutzinstrumenten auf ihr Verhalten außerhalb ihres Staatsgebietes begleitet.¹² Dennoch ist die extraterritoriale Anwendbarkeit von Menschenrechtsverträgen keineswegs unproblematisch. Sie bedeutet die Erweiterung der Verpflichtungen des Staates dahingehend, dass die Menschenrechtsverträge, deren Vertragsstaat er ist, auch auf sein Verhalten außerhalb seiner Staatsgrenzen angewandt werden. Dies kann die Staaten abhängig von der jeweiligen extraterritorialen Situation vor einige Herausforderungen und völkerrechtliche Schwierigkeiten stellen. Insbesondere zu beachten sind zudem die Souveränität und die Gebietshoheit des „verdrängten“ Staates. Ein Staat, der ohne Einverständnis auf einem anderen Staatsgebiet aktiv wird, könnte die Rechte des Territorialstaates verletzen. Das allgemeine Völkerrecht könnte mithin eine Begrenzung zur Erfüllbarkeit von Menschenrechtsverträgen bedeuten. Eine vermehrte Bejahung der extraterritorialen Anwendbarkeit von Menschenrechtsverträgen birgt zudem das Risiko, dass die Bereitschaft der Staaten zu Auslandseinsätzen zurückgeht.¹³ Je mehr die Staaten fürchten, das Verhalten beispielsweise ihrer Streitkräfte könnte unter Umständen zu ihrer Staatenverantwortlichkeit führen, desto weniger könnten sie bereit sein, sich an

- 11 Scott Higham et al., Higham, Stephens/Williams, Guantánamo: A Holding Cell in War on Terror, Washington Post (2. Mai 2004), Washington Post, 2. Mai, 2004, im Internet zu finden unter: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2004/05/02/AR2005040206715.html>, zuletzt besucht am 3.9.2013; Wilde, Legal „Black Hole“? Extraterritorial State Action and International Treaty Law on Civil and Political Rights, MJIL (2005), S. 780.
- 12 Siehe dazu in Kapitel III die von Israel und den USA (u. a.) vertretenen Standpunkte; vgl. auch Zimmermann/Jötten, Extraterritoriale Staatenpflichten und internationale Friedensmissionen, MRM (2010), S. 8.
- 13 Vgl. Lorenz, Der territoriale Anwendungsbereich der Grund- und Menschenrechte, S. 113; vgl. auch Klein, Internationale Menschenrechtsinstrumente und extraterritoriale Staatenpflichten, MRM (2010), S. 20, der eine klare Regelung der völkerrechtlichen Verantwortung für Rechtsverletzungen in den die Teilnahme deutscher Truppen an Friedensmissionen regelnden Instrumenten empfiehlt.

militärischen oder nichtmilitärischen Auslandseinsätzen, ob im Rahmen einer unilateralen oder bilateralen Aktion, von UN-Peacekeeping oder eines NATO-Einsatzes, zu beteiligen.¹⁴ Die Beitritte zu neuen Menschenrechtsverträgen könnten ablehnen oder es könnten zumindest vermehrt explizite Vorbehalte zum räumlichen Anwendungsbereich des Vertrages formuliert werden.

Der Entstehungsprozess und das Inkrafttreten der CERD am 4. Januar 1969, so scheint es aus heutiger Sicht, wurden mit großem Enthusiasmus verfolgt und aufgenommen. In den Jahren nach ihrem Inkrafttreten wurden zahlreiche Aufsätze und Bücher über die CERD verfasst. Detailliert wurden die umfangreichen Bestimmungen und Verpflichtungen der Vertragsstaaten untersucht und kommentiert. Mögliche Probleme wie etwa die Funktion des Ausschusses, die Einschränkung bestimmter Rechte wie die Meinungsfreiheit durch die Bestimmungen der CERD, die Bedeutung einzelner Bestimmungen der CERD im nationalen Recht oder Probleme angesichts des Vorgehens gegenüber Staaten, die möglicherweise Rassendiskriminierung begingen, jedoch nicht Vertragsparteien waren, wurden beschrieben und untersucht. Doch die Werke, die über die CERD oder auch über das Thema Rassendiskriminierung allgemein verfasst wurden, sprechen allesamt die Frage einer extraterritorialen Anwendbarkeit oder die Folgen einer Verletzung des Rassendiskriminierungsverbots außerhalb des eigenen Staatsgebiets nicht an.¹⁵

Man könnte dies natürlich auf die Weise interpretieren, dass die Autoren und Autorinnen die extraterritoriale Anwendbarkeit der CERD in diesen Fällen als völlig eindeutig betrachteten und sie daher gar nicht erst problematisieren. Jedoch ist dies angesichts der Ablehnung der extraterritorialen Anwendbarkeit anderer Menschenrechtsschutzinstrumente durch einige Staaten und der Problematisierung des Themas in der Literatur unwahrscheinlich. Vielmehr scheint möglich, dass die Frage nach der extraterritorialen Anwendbarkeit der CERD, da sie eine Konstellation erfordert, die für Rassen-

14 Vgl. Eick, in: Klein (Hg.) 2010 – Gewaltenteilung und Menschenrechte, S. 140, 141.

15 Um nur ein Beispiel zu nennen, geht etwa Banton in seinem Buch über internationales Vorgehen gegen Rassendiskriminierung in einem Abschnitt, in dem er über Staatenberichte angesichts schwieriger Situationen wie des Verhaltens der Türkei in Nordzypern, Israels in den Golanhöhen oder den besetzten palästinensischen Gebieten schreibt, nicht einmal auf die Problematik ein und spricht auch die Frage nicht an, ob in diesen Situationen die Extraterritorialität ein Problem darstellen könnte, Banton, *International Action against Racial Discrimination*, S. 128, 129.

diskriminierung vielleicht untypischer als für andere Rechte und Pflichten aus Menschenrechtsverträgen ist, bislang gar nicht als ein potentielles Problem wahrgenommen worden ist. Fälle wie der Konflikt in Südossetien und Abchasien, aber auch der Konflikt auf dem Gebiet des Kongo oder die Situation in den palästinensischen Gebieten zeigen jedoch, dass diese Frage eine mitnichten abwegige, sondern realistische Problematik darstellen kann. Dies alles ist Grund genug, die Frage der extraterritorialen Anwendbarkeit der CERD nun anlässlich ihres erneuten Aufkommens im Kaukasuskonflikt 2008 zu untersuchen.

Wie in dieser Arbeit gezeigt werden wird, bestimmt die Ausübung von Hoheitsgewalt, ob und unter welchen Umständen ein Menschenrechtsvertrag extraterritorial anwendbar ist.¹⁶ Die Ausübung von Hoheitsgewalt wird von einigen Menschenrechtsverträgen in einer allgemeinen Bestimmung erwähnt, andere Verträge wiederum verwenden den Begriff gar nicht. Der Begriff „Hoheitsgewalt“ gibt die Reichweite und den Umfang der Verpflichtungen der Vertragsstaaten vor. Gleichzeitig wird er auch dazu benutzt, die räumliche Anwendbarkeit von Menschenrechtsverträgen einzuschränken, seine Abwesenheit in einem Menschenrechtsvertrag wird als Argument gegen dessen extraterritoriale Anwendbarkeit hervorgebracht.

Die Frage nach einer extraterritorialen Anwendbarkeit der CERD ist vor allem daher interessant, da diese anders als andere Menschenrechtsverträge nicht eine allgemeine, sondern lediglich vereinzelte Bestimmungen enthält, welche die Ausübung von Hoheitsgewalt durch einen Vertragsstaat erwähnen. Der CERD fehlt im Vergleich zu anderen Menschenrechtsschutzinstrumenten eine allgemeine Bestimmung, die den Begriff „Hoheitsgewalt“ verwendet. Daraus sind unterschiedliche Konsequenzen für die extraterritoriale Anwendbarkeit der CERD denkbar, welche in dieser Arbeit untersucht werden sollen. Die CERD unterscheidet sich auch in weiterer Hinsicht von anderen Menschenrechtsverträgen. Sie enthält Bestimmungen, welche umfangreiche Verpflichtungen der Staaten enthalten. Den Vertragsstaaten werden durch die CERD viele Verpflichtungen aufgegeben, die möglicherweise nur der Territorialstaat selbst effektiv erfüllen kann. So müssen die Staaten beispielsweise viele Maßnahmen unternehmen, um Rassendiskriminierung durch Behörden oder auch Privatpersonen und Organisationen zu verbieten und zu verhindern. Viele der Verpflichtungen lassen sich nur durch den Erlass und Vollzug von Rechtsnormen erfüllen. Es ist durchaus fraglich, ob

16 Die genaue Abgrenzung und Erläuterung des Begriffes „Hoheitsgewalt“ bzw. „*Jurisdiction*“ im allgemeinen Völkerrecht und in Menschenrechtsverträgen erfolgt sogleich im ersten Kapitel.

ein Staat derartige Verpflichtungen auf dem Gebiet eines anderen Staates überhaupt erfüllen kann oder ob er dabei gegen das Völkerrecht verstoßen würde. Es könnte somit letztlich ein Konflikt zwischen der Gebietshoheit des Territorialstaates und der Erfüllung möglicher extraterritorialer Verpflichtungen durch einen Vertragsstaat der CERD auftreten.¹⁷

Obgleich sich verschiedene Menschenrechtsgermien bereits zur extraterritorialen Anwendbarkeit von Menschenrechtsverträgen geäußert haben, gibt es auf Grund der verschiedenartigen Menschenrechtsverpflichtungen und ihres divergierenden Umfangs je eine individuelle Antwort auf die Frage nach extraterritorialen Verpflichtungen der Vertragsstaaten. Die CERD weist dadurch, dass nur einzelne ihrer Bestimmungen die Ausübung von Hoheitsgewalt erwähnen, gegenüber den meisten anderen Menschenrechtsverträgen eine besondere Struktur auf. Die Rechtsprechung und Praxis der übrigen Menschenrechtsgermien vermag zwar Hinweise zum Umgang mit extraterritorialen Situationen bieten, eine allgemeingültige Antwort, die auch für die CERD gilt, wird dadurch bislang jedoch nicht gegeben. Vielmehr ist für die CERD abkommensspezifisch zu untersuchen, ob und falls, inwieweit sie extraterritorial anwendbar ist und ob ihre Vertragsstaaten extraterritorialen Verpflichtungen und wenn, welchen konkret, unterliegen. Dabei könnte es unter Umständen zu differenzierten Ergebnissen für die einzelnen Bestimmungen und Verpflichtungen der CERD kommen.

Aufbau der Arbeit

Ausgehend von diesen Überlegungen bietet sich der folgende Aufbau der Untersuchung in dieser Arbeit an: Zunächst werden im ersten Kapitel terminologische Fragen geklärt und die für diese Arbeit völkerrechtlich relevanten Grundlagen in kurzer Form dargestellt.

Im zweiten Kapitel sollen sodann die verschiedenen Arten von Staatenpflichten vorgestellt werden. Im Hinblick auf die Einordnung der Verpflichtungen, welche sich für die Vertragsstaaten der CERD ergeben, soll die dreiteilige Typologie der Staatenpflichten dargestellt werden. Zudem wird herausgearbeitet, unter welchen Umständen welche Arten von Staatenpflichten extraterritorial bestehen.

17 In diesem Zusammenhang wird sodann weiter fraglich sein, ob der Erlass einer Rechtsnorm mit Auslandsbezug wirklich eine Ausübungsform extraterritorialer Hoheitsgewalt darstellt und wie diese Frage in die Problematik der extraterritorialen Anwendbarkeit eines Menschenrechtsvertrages passt.